

A magyarországi környezetvédelmi reformok a lisszaboni stratégia tükrében

Szabó Ferenc¹

Magyarország európai uniós csatlakozása komoly lehetőségeket teremtett az ország felzárkóztatásához. Lemaradásunk a világ fejlettebb régióihoz képest különösen a környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztések területén számottevő még ma is. Már a csatlakozási folyamat időszakában megnyitlak az európai források, az ISPA program keretében számos jelentős projekt előkészítése és bonyolítása kezdődött el még 2000-ben, négy évvel a tényleges csatlakozást megelőzően. Érdekes és talán nem véletlen egybeesés, hogy az EU ugyancsak 2000-ben fogalmazta meg a növekedés és munkahelyteremtés lisszaboni stratégiáját, melynek környezetvédelmi célkitűzései, jelentős mértékben egybe esnek a hazai ISPA támogatással kezdődőtt környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztési projektek célkitűzéseivel.

Tanulmányomban a „Szeged Regionális Hulladékgazdálkodási programja” elnevezésű 1999-ben indított, uniós támogatással megvalósuló projekt tapasztalatai alapján kívánom megvizsgálni a hazai környezetvédelmi reformok alakulását a lisszaboni program célkitűzéseinek tükrében. A projektek előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatosan a projektek gazdáinak számos akadályt kell leküzdeniük a sikeres megvalósításig. Ezek az akadályok kísértetiesen hasonlítanak azokra a nehézségekre, melyeket a Közösség lisszaboni stratégiájának vizsgálatával megbízott szakértők, elemzők is több helyütt megemlítenek.

Kulcsszavak: lisszaboni folyamat, környezetvédelem, közbeszerzési eljárás, adminisztráció

1. Bevezetés

Az Európai Közösség lisszaboni programja (EC 2000) azt a célt tűzte ki, hogy az európai unió tagországai a növekedés, a versenyképesség és a piaci pozíciók javítása, a munkahelyteremtés, az energiapolitika és környezetvédelmi technológiák alkalmazása területén összehangolt nemzeti reformprogramokra épülő integrált stratégia alapján együttesen lépjenek fel. A legfontosabb, átfogó politikai célok szerint 2010-ig létre kell hozni a Közösség egységes, dinamikus, tudásalapú gazdaságát, meg kell valósítani egy gyorsuló ütemű és fenntartható növekedést, a gazdaságpolitika és szociálpolitika központi kérdésévé kell tenni a teljes foglalkoztatást és a munkanélküliség csökkentését a legjobb teljesítményt nyújtó országok szintjére, valamint korszerűsíteni kell a szociális védelmi rendszereket.

¹ Szabó Ferenc, PhD hallgató, SZIE Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola (Gödöllő)

2. A lisszaboni stratégia környezetvédelmi célkitűzései, fontosabb állomásai

2004-ben, az Európai tanács tavaszi ülészakán (2004. március 26.) került sor a lisszaboni folyamat elemzésére és értékelésére, amikor is Bizottsági jelentés már külön fejezetekben (2.4.2. és 2.4.3.) foglalkozik a „környezetvédelem kiemeltebb kezelésével” és a fenntartható fejlődés kérdéseivel (EKB 2004a).

2.1. A Kok Bizottság jelentése

Jelentős lépés a Wim Kok vezetése alatt álló Magas Szintű Munkabizottság 2004. novemberi jelentése, amely *Szembenézni a kihívással* címmel jelent meg és részletesen értékeli a lisszaboni folyamat addigi eredményeit, elemzi az akadályozó tényezőket, meghatározza az új célkitűzéseket. A jelentés *A környezetvédelmileg fenntartható jövőért* címet viselő 5. fejezete a környezet és a versenyképesség összefüggéseit és a fenntartható fejlődés hosszú távú lehetőségeit elemzi.

Az elemzés rámutat arra, hogyan segíthetik a jól átgondolt környezetvédelmi politikák az eredeti lisszaboni stratégia alapvető célkitűzéseinek – nagyobb növekedés és több munkahely – megvalósítását. A hatékonyabb forrásfelhasználás és az új befektetési lehetőségek révén lehetőséget biztosítanak az innovációra, új piacokat teremtenek és növelik a versenyképességet. Ez azt jelenti, hogy a környezetvédelem Európa számára versenyelőnyt biztosíthat a globális piacokon (EKB 2004b).

2.2. A Közösség új növekedési és partnerségi programja

Ideje magasabb sebességre kapcsolni! címmel indította újra a Bizottság az Európai Tanács 2006-os tavaszi ülészakán az új növekedési és foglalkoztatási partnerség programját, amely nem más, mint a lisszaboni program alapelveinek újraértelmezése és a megváltozott helyzethez történő alkalmazása (EKB 2006).

3. A lisszaboni stratégia és a hazai környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztések

A lisszaboni stratégia környezetvédelmi célkitűzéseinek megvalósíthatósága szempontjából fontos körülmény, hogy a Közösség régebben csatlakozott tagországainak fejlettségi szintje lényegesen magasabb, ezért kétféle egymástól alapvetően különböző cselekvési program megvalósítása szükséges. Az újonnan csatlakozott országok, így Magyarország esetében is első ütemben a Közösség fejlettebb országainak szintjére történő felzárkózását kell megvalósítania. Ezért az európai csatlakozást követően egyre sürgetőbb feladat hazánk számára az uniós normatíváknak megfelelő környezetvédelmi infrastruktúra kialakítása.

A csatlakozási folyamat során végrehajtott jogharmonizáció során uniós irányelvek és direktívák alapján megtörtént a környezetvédelmi szabályozás teljes körű átalakítása. A korszerű jogelveknek megfelelő, azokat teljesítő környezetvé-

delmi infrastruktúra azonban hiányzik. A csatlakozási folyamat utolsó szakaszában elindított ISPA program lehetővé tette, hogy uniós források segítségével néhány nagyobb projekt elkezdődhessen.

4. A szegedi hulladékgazdálkodási projekt előkészítése és jóváhagyása

Szeged Regionális hulladékgazdálkodási Programja elnevezésű ISPA projekt előkészítése 1999-ben kezdődött és még mindig távol áll a tényleges befejeződéstől, annak ellenére, hogy egyszer már sor került a befejezési határidő meghosszabbítására, 2004. december 31-ről 2006. december 31-re. A projekt célja Szeged és további 30 környező település 250 ezer lakosát érintő integrált hulladékgazdálkodási rendszer megvalósítása (ISPA 2000a). A program környezetvédelmi szempontból meghatározó része, a térségi hulladékkal szennyezett területek, környezetszennyező kistelepi- és szemételepek rekultivációja várhatóan csak 2007. december 31-ig fog megvalósulni. Ha megvizsgáljuk azt a fontos kérdést, hogy egy egyébként 3-4 év alatt megvalósítható projekt miért húzódhat el közel tíz évre, első közelítésben talán nehéz racionális magyarázatot adni. Ha azonban részleteiben vizsgáljuk a folyamat egyes szakaszait, pontosan meghatározhatók az okok. A benyújtott, többször átdolgozott dokumentáció alapján 2000 szeptemberében került sor a projekt jóváhagyására Brüsszelben, majd ezt követően a támogatási szerződés (Financing Memorandum) aláírására. Az elfogadott projektdokumentáció a CarlBro közbeszerzési szakértője által kidolgozott közbeszerzési tervet is tartalmazott, melynek útmutatásai alapján már 2000 negyedik negyedévében megkezdődött a különböző tenderdokumentációk kidolgozása (ISPA 2000b).

4.1. A közbeszerzési terv

A jóváhagyott projektdokumentáció alapján 2001-ben megkezdődött a tenderdokumentációk elkészítése. A projektet a közbeszerzési terv alapján öt önálló tendercsomagra bontották, melyek közül három a tényleges beruházásokat, kettő a járulékos feladatok megvalósítását tartalmazza (ISPA 2002-2006):

- Mérnök
- PR (Public Relations)
- 1. sz. Építési
- Beszerzési
- Rekultivációs (2. sz. Építési)

A mérnök tender keretében került kiválasztásra az az együttműködő partner, aki az egész projekt megvalósításának koordinálását, szakmai irányítását és ellenőrzését végzi. A PR tender a projekt kommunikációját, a környezeti tudatformálást, a megvalósítás és a későbbi üzemeltetés során szükséges lakossági együttműködési készség kialakítását célozza. A teljes fejlesztéssel kapcsolatos összes építési, építő-

mesteri munkák, beleértve a meglévő lerakó telep utólagos műszaki védelmét is, az 1. sz. építési tenderben szerepeltek. A beszerzési tender tartalmazta a projekt megvalósításával kapcsolatos valamennyi berendezés, gép, munkagép, jármű és egyéb eszközök beszerzését. A kistelepülési lerakók és szennyezett területek rekultivációjával kapcsolatos feladatokat a rekultivációs tender nyertese fogja megvalósítani.

A többfordulós egyeztetési mechanizmus eredményeképpen az eljárás jelentősen elhúzódtott. Bár a tender-dokumentációk rövid idő alatt elkészültek, az első kettő már 2001 őszén, meghirdetésükre csak egy év múlva került sor. A mérnök és a PR tender esetében megtörtént az elbírálás, a partnerek kiválasztása és a szerződéskötés. Az 1. sz. Építési tender meghirdetésre került, a beérkezett dokumentációk értékelése megtörtént, az előirányzatok túllépése miatt az eljárást meg kellett ismételni. A folyamatok felgyorsítása érdekében a tendert két részre osztották. A kisebb infrastruktúra kiépítését tartalmazó új 1. sz. építési tender munkálatai már 2005 februárjában befejeződtek, a 2. sz. építési tenderben meghirdetett egyéb kivitelezések folyamatban vannak, befejezési határidő 2006. november 23., de várhatóan bizonyos csúszások miatt csak 2007. március végére fejeződnek be a munkálatok. A beszerzési tender több mint két évig várt a jóváhagyásra, csak 2004-ben került meghirdetésre, 2005 márciusáig teljesítette a nyertes konzorcium a szerződést.

A rekultivációs tender még az engedélyeztetés fázisában van, jelenleg a hatósági egyeztetések történnek, várhatóan az év végéig kerülhet sor az összes szükséges hatósági engedély beszerzésére. Mivel a rekultivációs tender tartalmazta a hulladékudvarok és gyűjtőszigetek építési munkáit is, pénzügyi és technikai okok miatt ez a tender is megbontásra került. Az új 3. sz. Építési tender tartalmazza a lényegesen kisebb költséggel és viszonylag rövid idő alatt (2-3 hónap) megvalósítható hulladékudvarok és gyűjtőszigetek megvalósítását, míg az új 4. sz. Építési tender a szennyezett területek, környezetszennyező kistelepülési szemétteltelepek nagyságrendekkel nagyobb költségű, jóval hosszabb ideig tartó (10-12 hónap) rekultivációját. A szükséges dokumentációk benyújtására még 2006-ban sor kerül, a jóváhagyást követően a 3. sz. Építési tender meghirdetése elbírálása és megvalósítása 2007. első félévének végéig megtörténik. A 4. sz. Építési tender meghirdetése várhatóan később, de remélhetőleg még 2007-ben megtörténik, megvalósítása részben a pénzügyi ütemezéstől is függően 2008 végéig várható. Ez azt jelenti, hogy a projekt befejezési határidejét még 2006-ban további 2 évvel, 2008. december 31-ig meg kellett hosszabbítani. A végleges tenderek:

- Mérnök
- PR
- 1. sz. Építési (Infrastruktúra)
- 2. sz. Építési (Depónia szigetelés, egyéb létesítmények)
- Beszerzési (Járművek, gépek, eszközök)
- 3. sz. Építési (Hulladékudvarok, gyűjtőszigetek)
- Rekultivációs (4. sz. Építési)

4.2. A tényleges beruházási munkák megkezdése és befejezése

Az eredeti 1. sz. építési tender megbontását követően az új 1. sz. Építési tender keretében 2004-ben, öt évvel a projekt előkészítésének megkezdése, három és fél évvel a projekt hivatalos brüsszeli jóváhagyása után kezdődhetnek meg a tényleges építési munkálatok. A 2. sz. Építési tender szerződés aláírására 2004. június 05-én került sor, várható befejezése 2007. március 31. A 3. sz. Építési tender munkálatai várhatóan 2007 áprilisában kezdődnek és be is fejeződnek 2007. június 30-ig. A 4. sz. építési tender 2007-ben meghirdetésre kerül, várható befejezése 2008. december 31.

5. A közbeszerzési eljárási szabályok változásai

Az uniós források felhasználása szigorú eljárási szabályok szerint lehetséges, a fejlesztés nagyságrendjétől függően különböző eljárások és szabályok betartása szükséges. Hasonló nagyságrendű beruházások tenderei esetében a leggyakoribb a nyílt nemzetközi tender (közbeszerzési) eljárás, amely nyilvános pályázat és amelyet meg kell hirdetni az EU hivatalos közlönyében.

5.1. A közbeszerzési eljárás az uniós csatlakozás előtt

Az ISPA projektek előkészítése során az Európai Unió külső (harmadik országba irányuló) segélyek felhasználása során a közbeszerzési eljárások lebonyolítására az ún. DIS (Decentralised Implementation System) rendszert írta elő kötelező érvénnyel. Tekintettel arra, hogy az akkor érvényben lévő magyar közbeszerzési törvény ilyen esetekben a forrást biztosító által előírt eljárások alkalmazását tette lehetővé egészen hazánk uniós csatlakozásáig, 2004. május 1-ig – EU források felhasználása esetén – a projektek az Európai Unió szabályok szerint kerültek lebonyolításra. Ez a rendszer már egy korábbi DIS eljárásrendnek volt a módosított (a szerzett tapasztalatok alapján átalakított) változata. Alig készült el a dokumentumok egy kis része azonban, amikor 2001. január 1-től az EU egy – a korábbtól sok, formai szempontból is eltérő – új eljárásrendet vezetett be: PraG (Practical Guide to EC External Aid Procedures), Gyakorlati Kézikönyv (Gyakorlati Kézikönyv az EU harmadik országokba irányuló segélyei felhasználásához). Ez rendkívüli mértékben visszavetette az akkor már jelentős késésben lévő projektek megvalósítását. Jónéhányan ekkor szembesültek ugyanis azzal a ténnyel, hogy a valamilyen sebességgel haladó projekt végrehajtása során jelentős utat tettek meg egy olyan irányban, amely már tovább nem járható, és a dokumentumokat új formára kell átalakítani, illetve új (részben formai, de részben tartalmi is minősülő) követelményeknek kell megfelelni. Az előkészítés alatt lévő dokumentumok átalakítása jelentős időigénnyel járt, és legalábbis félévekben lehet mérni azt az időszakot, amivel a projektek végrehajtását késleltette.

Ehhez az átalakítási lépéshez képest már sokkal kisebb volt az a változás, amikor a PraG szabályozást felváltotta az „Új PraG” (Practical Guide to Contract Procedures Financed from the General Budget of the European Communities in the Context of External Actions) szerinti eljárásrend. Ugyanakkor ez ismét jelentős mértékben visszavetette a projektek végrehajtását, mire a projektek végrehajtásában közreműködő minden szereplő megértette, mi a feladata és szerepe az új rendszer végrehajtása során. (Ebben természetesen nagy szerepe volt az emberi tényezőnek is. Jelentős késedelemhez vezetett az, hogy sokan csak nagy késéssel értették meg, hogy mikor és mit kell változtatni. Túl sokáig sajnálkoztak azon, hogy mennyi munkát kellett elvégezni feleslegesen, és mennyi plusz munkát vesz igénybe az átállítás/átalakítás.)

Mivel az alábbi alapelvek mindig azonosak voltak:

- átláthatóság,
- tisztességes, mindenkinek egyenlő esélyt adó verseny és
- az eljárások dokumentálása.

Így tulajdonképpen csak azzal kellett foglalkozni a dokumentumok átalakítása során, hogy az alapelveknek korábban megfelelő dokumentumok az új formátumoknak feleljenek meg, illetve azokat a változtatásokat hajtsuk végre, amelyek még egyértelműbbé teszik az alapelvek alkalmazását.

A szabályozás nem törvényi szabályozás volt, hanem egy, az EU megfelelő végrehajtó szervei által elfogadott eljárásrend. Alkalmazását eleinte a Bizottság, később egyre nagyobb (a legutolsó években már teljes mértékben) az EU Budapesti Képviselő (Delegáció) ellenőrizte. Ez egy viszonylag egyszerű helyzetet teremtett, akik a végrehajtásban részt vettek, azok – ha egyszerű esetről volt szó – szó szerint betartották az eljárásrendet, bonyolultabb esetben a Képviselővel kellett közösen értelmezni a szabályozást. Tekintettel arra, hogy a Képviselő szigorúan ragaszkodott az eljárások betartásához, hogy szigorúan ellenőrizte az eljárások előkészítése és végrehajtása során a pártatlanságot, az eljárások során a pályázók egyenlő eséllyel kezelését, így nagyon kevés volt a döntésekkel kapcsolatos panasz, és a szerződések végrehajtásra kerültek.

Bár az ISPA és a Kohéziós Alapok projektjeinek végrehajtása során nem került rá sor, de fontos megemlíteni a későbbiek miatt: a PraG egy helyen a közbeszerzési eljárásokkal tárgyalta a pályázatok lebonyolításának rendjét is. Ez lehetővé tette, hogy amikor valaki forrásért fordult valamely pályázat keretei között, akkor a közbeszerzési eljárással azonos szinten szabályozott módon jutott a forráshoz, így – a pályázatban világosan meghatározott projekt költségei tekintetében – nem minden esetben kellett további közbeszerzési eljárást lebonyolítani.²

² Időnként rendkívül nehéz feladatot ró a pályázatok kiíróra egyszerre megoldani az alábbiakat:

1. a pályázó adjon meg minden részletet a majdani projekt végrehajtásával kapcsolatban, nevezze meg a megfelelő szakértelemmel rendelkező kulcsszemélyzetet stb., valamint

5.2. Az új hazai közbeszerzési szabályozás, a 2003. évi CXXIX törvény a közbeszerzésekről (Kbt.)

Akár az előző – folyamatos jelentkező – változások sorába illeszthető is lett volna, hogy Magyarország Európai Unióhoz csatlakozását követően tovább már nem lehetett a harmadik országokba nyújtott segélyek között kezelni a közösségi források felhasználását, ezért újabb eljárásrend került bevezetésre 2004. május 1-jétől a (szintén ezzel a dátummal) Kohéziós Alap projektekkel átalakult ISPA projektek lebonyolítása során.

Ugyanakkor azonban látni kell, hogy a mindennapi gyakorlatot tekintve két egymástól viszonylag távol álló, eddig a dátumig ugyan közös alapelveken kialakított, de mindennapi gyakorlatában egymással viszonylag kicsi átfedésben lévő terület találkozott, s közösen kellett kialakítani ezen projektek közbeszerzéseinek további gyakorlatát, immár az új jogszabályi keretek között.

Az már most látszik, hogy a projektek újbóli megindulásához sokkal több időre volt szükség, mint azt bárki korábban gondolta. Még csak néhány eljárást tudtunk megindítani, a tapasztalatok még nem teljes körben vonhatók le, néhány okot a későbbiekben megpróbálunk részletesebben kifejtani.

Komoly nehézséget okoz a projektek lebonyolítása tekintetében a törvény 3.§-ában megfogalmazott kógens jelleg. Eddig ugyanis – ha a műhelymunka megkívánta – az érdekeltek összehívásával közösen lehetett megállapodni egyes nem teljesen világos, vagy netán nem szabályozott (de az élet által feltárt) elem tekintetében a követendő eljárásban. Most azonban a szabályozás jellege miatt, ha valamit a törvény nem szabályoz, akkor azt nem is lehet megcsinálni, még akkor sem, ha logikus volna valamely irányban az alapelvek alapján kijelölni a követendő utat. Ha részben a korábbi gyakorlatból kiindulva, részben, mert az látszik logikusnak, valamilyen tisztázandó helyzetben kérdést próbálunk intézni jogász kollégáinkhoz, illetve a Közbeszerzések Tanácsához, sajnos nem kapunk olyan válaszokat, amiket a mindennapi gyakorlatban alkalmazni tudnánk. Az alkalmazás tekintetében feltett kérdéseinkre a következő három kategóriába tartozó választ kapjuk:

- olyan – sokféleképpen értelmezhető válasz – amelyet sokszor elolvasva sem tudja a projekt menedzsere, mit is kell csinálnia,
- a törvény bizonyos passzusainak visszaidézése anélkül, hogy kiderülne: akkor mit kell pontosan csinálni, illetve
- óvatosságra intés: amit szeretnék – annak ellenére, hogy a projekt szakmai céljait jól szolgálná, és érhető is benne a tisztességes szándék – azt ne tegyük, mert jogi szempontból támadható.

Ez egyelőre sokkal nehezebb helyzetet teremt, mint ami az eddigi gyakorlat volt: a Képviselettel lehetett megtárgyalni mi lesz a követendő gyakorlat, és még ha

-
2. ha megkapta a forrást, akkor mindenki számára egyformán esélyt adó versenytárgyalást kell lebonyolítani a forrás elköltsééhez

nem is mindig sikerült az elképzelt ideális helyzetet megteremteni, a gyakorlat követte a megállapodást. Most nincsen megállapodás, világos útmutató, csak tanácsstalan útkeresés, ahol nem tudjuk, hogy az út biztosan célravezető lesz.

Nincs még elegendő tapasztalatunk a projekteknek az új jogi környezetben történő lebonyolításáról. Néhány – már most is megfigyelhető – jelet azonban már most felvetek elsősorban azzal az igénnyel, hogy a lista később kiegészíthető, továbbfejleszthető legyen akár (ha valamely megállapítást később az élet mégsem igazol vissza) egyes elemek törlésével:

1. Az új Kbt. szerinti dokumentációk elkészítése – pontosan a fentebb említett óvatos megközelítés, a világos útmutatás hiánya miatt – sokkal hosszabb időt vett eleinte igénybe, mint azt bárki a résztvevők/folyamattervezők közül gondolta volna.
2. A közbeszerzési eljárások megindítása sokkal több időt vesz igénybe, mint korábban. (Azt lehetett volna hinni, hogy gyorsulni fog a folyamat azért, mert a dokumentációk most már magyar nyelven készülnek, és olyan szabályozás szerint, amit széles körben ismernek az ezzel foglalkozók. Nehéz megítélni miért, de korábban nem gondoltunk arra: a folyamatot lassíthatják (és a tapasztalatok szerint lassítják is) a következők:
 - az eddigiekkel ellentétben, ahol a PraG-os eljárással kapcsolatos eljárási felelősség lényegében nem hárult a projektgazda önkormányzatra, most a felelősség az eljárás lebonyolítását tekintve az ajánlatkérő önkormányzaton van;
 - az ajánlatkérő önkormányzatoknál különféle módon szabályozzák a közbeszerzési eljárások lebonyolítását, saját lebonyolítási rendjük van, számos személy és bizottság alakíthatja a közbeszerzési eljárást, és ez központi szintről nem igazán átlátható (csak azt tudjuk, hogy időigényes folyamatról van szó);
3. Nagyon sok tekintetben új pályázókkal (ajánlattevőkkel) kell megismerkednie a rendszernek. Eddig a pályázók köre viszonylag behatárolt volt: angol nyelven került az eljárás kiírásra, angol volt nemcsak az ajánlattétel, de a teljesítés nyelve is, ezért a magyar vállalkozók közül csak egy szűk réteg pályázott, sok volt a nemzetközi szereplő. Most ez az akadály elhárult, így megnőtt a feladat megfelelő színvonalon történő teljesítésére alkalmas hazai ajánlattevők köre, míg a magyar nyelvű teljesítés igénye szűkíti a külföldi ajánlattevők szerepét.
4. A fenti, megváltozott kör tekintetében megindulni látszik egy olyan folyamat, ami – ha tág teret kap – nagymértékben meg fogja nehezíteni a projektek végrehajtását: a pályázók – még ha néha elégedetlenek is voltak egy-egy szerződés odaítélése tekintetében – inkább leszűrték a tapasztalatokat, tanultak, legközelebb jobb, körültekintőbben előkészített ajánlatokat adtak be. A projektek végrehajtása pedig haladt. Most azonban már néhány

eljárás megindítása után is látszik egy nagyon veszélyes tendencia megindulása: ha nem nyertem az ajánlatommal, akkor megtámadom az eljárás lebonyolítását. Sajnálatos, hogy akkor is támadás éri az eljárás lebonyolítását, ha világosan látszik: a jogorvoslatot kereső nem az igazát keresi, hanem támadást indított egy eljárás ellen, mert az számára nem kedvezően alakult.

5. Ha nem tudunk minden körben felelősségérzetet kelteni a projektek végrehajtása iránt, akkor nagyon megnehezítjük a projektek végrehajtását.

Tekintettel arra, hogy a folyamat (az új Közbeszerzési Törvény szerinti közbeszerzési eljárások lebonyolítása) még viszonylag az elején tart, nehéz időtálló következtetések levonása. Ugyanakkor azt már most kijelenthetjük: az uniós források felhasználásának sikere nagyon nagymértékben függ attól, a fenti problémákra a rendszer milyen jellegű, és milyen gyors válaszokat fog adni.

6. A folyamatok értékelése a lisszaboni stratégia tükrében

A megújult lisszaboni stratégia kiemelten foglalkozik az adminisztráció, a hosszadalmas engedélyeztetési eljárások és a felesleges bürokrácia kérdéseivel, mint a lisszaboni folyamat egyik fontos akadályozó tényezőjével. Általában és nem elsősorban csak a környezetvédelem területén tűzi ki a túlbonyolított, hosszadalmas, felesleges és főleg rendkívül költséges eljárások egyszerűsítését, költségeinek csökkentését. Javasolják, hogy minden tagállam rövid időn belül dogozza ki saját belső rendszerét az adminisztrációs költségek mérésére.

A 2006-os *Ideje magasabb sebességre kapcsolni* címmel megjelent bizottsági közlemény 2. *fellépés* második bekezdése részletesen foglalkozik a felesleges bürokrácia és adminisztráció kérdéseivel: „A bürokratikus formaságok és az adminisztrációs eljárások egyszerűsítése érdekében 2007 végéig minden tagállamnak el kell fogadnia és be kell vezetnie az adminisztrációs költségek mérésére szolgáló módszertant (a nemzeti szabályok és szabályozások vonatkozásában). A Bizottság a maga részéről a jogalkotás egyszerűsítését célzó most folyó munkája keretében nagyszabású vállalkozásban kívánja felmérni az egyes konkrét területeken a közösségi szabályok (vagy végrehajtásuk módja) folytán keletkező közigazgatási költségeket, amelynek során külön figyelmet fordítanak a kis és közepes vállalkozásokra (KKV). A felmérés azonosítani fogja, hogy a költségek milyen arányban erednek közvetlenül a közösségi szabályokból, és mit lehet ebből betudni a szabályok tagállamok által történő megvalósításának. A Bizottság ennek alapján javaslatokat fog előterjeszteni a közigazgatási költségek indokolt esetben történő csökkentésére. 2007 végéig a Bizottság megszünteti azt a kötelezettséget, hogy a kisebb állami támogatások egyes kategóriáit be kell jelenteni, ami – különösen a KKV-k esetében – csökkenteni fogja az adminisztratív terheket.” (EKB 2006, 24. o.)

Ennek figyelembevételével vizsgálva a szegedi hulladékgazdálkodási projekt jelentős elhúzódsát, megállapítható, hogy a túlbonyolított, túlnyomórészt felesleges adminisztrációs eljárások és szabályok, egyeztetési és jóváhagyási mechanizmusok, szükségtelen szakértői auditok rendkívül megnehezítették és lelassították a folyamatokat, továbbá hihetetlen mértékben megnövelték különösen a projekt-tervezés és előkészítés, valamint a közbeszerzési eljárás közvetlen költségeit. Ezzel szemben semmilyen hozzáadott érték nem állt.

A bonyolult eljárásrend, amelyet a kedvezményezetteknek követniük kellett nem szabályozta megfelelően feladat és hatásköröket és a felelősséget, elsősorban csak formai követelményeket tartalmazott. Ráadásul az eljárási szabályok menet közben többször változtak – négy alkalommal lényegesen – mely változásokat követően szinte minden esetben az addig elkészült teljes dokumentációt át kellett dolgozni. Az előkészítés és a közbeszerzési eljárás során a hazai állami és az EU hivatalnokok, valamint szakértők útmutatása és utasításai szerint kellett eljárni, de a végső felelősséget minden esetben a kedvezményezett képviselői viselték. Az egyes benyújtott dokumentumok szakértői felülvizsgálata esetenként hónapokig tartott. Amikor az eredeti 1. sz. Építési tender az elhúzódsó eljárás miatt bekövetkezett költség-túllépés eredményeként meghíúsult, az EU Delegáció egyértelműen a magyar felet és elsősorban a kedvezményezettet tette felelőssé a nem megfelelő szakmai előkészítésért, mintha egyáltalán nem vettek volna részt az előkészítésben. Annak ellenére tették ezt, hogy a kedvezményezett és szakértői korábban többször jelezték, bizonyos okok miatt jelentős költség-túllépés várható. Akkor azt a választ kapták, hogy nincs lehetőség a jóváhagyott előirányzatok módosítására, csak a tényleges ajánlatok beérkezése után.

Miután megtörtént a tender értékelése és beigazolódott, valóban van költség-túllépés, először törölni akarták a projektet. Később a független szakértői vizsgálatok egybehangzóan megállapították, hogy az előzetes számítások helyesek voltak, csupán annyi történt, hogy időközben eltelt négy év, jelentősen megváltoztak a makrogazdasági feltételek és a jogszabályi háttér, ami több mint 50 százalékos költség-növekedést okozott. Jellemző, hogy a költség-túllépés okainak vizsgálatára is négy párhuzamos szakértői vizsgálat indult. Vizsgálatot rendelt el a kedvezményezett önkormányzat polgármestere, a Környezetvédelmi Minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal és az EU Budapesti Delegációja. Ezek után a magyar fél kérte a tárgyalásos eljárás lefolytatásának lehetőségét, de nem járultak hozzá (ez volt a Delegáció hazánk európai csatlakozása előtti utolsó kedves gesztusa), ezzel újabb egy évvel hátráltatva a szegedi hulladékgazdálkodási projekt megvalósítását.

Ha a lisszaboni program elemzőinek javaslata szerint megvizsgáljuk az adminisztratív eljárások költségeinek alakulását, megdöbbentő képet kapunk. A Szegedi Környezetgazdálkodási Kht. adatszolgáltatása szerint a projekt tervezése, előkészítése és a közbeszerzési eljárás – melyet sem az EU, sem a Magyar Kormány nem támogatott – összesen több mint 120 millió forintba került a társaságnak. Ez magában foglalja a tervezés és a különböző, esetenként többször átdolgozott szakértői anya-

gok, az engedélyezési eljárások közvetlen költségeit. Nem tartalmazza a Kht. közvetlenül felmerült költségeit, munkatársainak bérét, egyéb költségeit.

A Kht. becslése szerint a Környezetvédelmi Minisztérium minimálisan 50 millió forintot fordított a különböző szakértői auditokra és egyéb feladatokra. Hasonló nagyságrendű (de lehet, hogy jóval nagyobb) összeget fordított ugyanerre az EU különböző szervezeti egységein keresztül. Összességében tehát az előkészítés szakmai költségei 220-300 millió forint között lehetnek. Ez azért megdöbbentő, mert ebben nincsenek benne az egyes tenderek kiviteli tervei, azokat a tender nyertesének kell elkészítenie. Csupán az EU által megkövetelt döntés-előkészítő dokumentációk és az egyes közbeszerzési eljárások meghirdetéséhez szükséges tender dossziék költségét tartalmazza. A ténylegesen indokolt műszaki mérnöki és szakértői költségek ennek legfeljebb 25-30 százalékát érhetik el.

Ezen közvetlen költségeken túl a projekt késedelmes, elhúzódó megvalósítása további, akár milliárdos nagyságrendű költségtebbletet is okozhat, ezt jól bizonyítja sajnos éppen a szegedi hulladékgazdálkodási ISPA projekt példája.

Felmerülhet a kérdés, hogy vajon egy jobb színvonalú felkészültebb hazai előkészítés milyen eredményekkel járhat. Először is a Delegáció és szakértői már eltávoztak Budapestről, ez már önmagában megoldást jelent a problémák jelentős részére, hiszen a döntési szintek száma legalább kettővel csökken. Másrészt a KvVM Fejlesztési Igazgatósága lényegesen jobb együttműködő partner, elsősorban abban érdekelt, hogy az uniós források felhasználása minél gyorsabban, egyszerűbben és zökkenőmentesen valósuljon meg. Máris számos egyszerűsítést hajtott végre az adminisztráció területén, és maximális segítséget nyújtanak a felmerülő problémák elhárítása érdekében.

A projekt-előkészítés és a közbeszerzési eljárás tapasztalatainak összefoglalása:

- Az előkészítés bonyolult, lassú és költséges folyamat.
- Túl sok a résztvevő, aki beleszól a döntésekbe, de kevés az, aki utólag tényleges felelősséget is vállal.
- Túl sok és nagyon költséges a külső szakértők alkalmazása, részvételük nem jelent garanciát az eredményességre.
- A drága külföldi szakértő hazai szakértőkkel végezteti el a munkát vagy a magyar szakértők anyagait szerkeszti át.
- Az adminisztratív jellegű, túlbiztosított garanciarendszer miatt csak drágább óriás cégek pályázhattak.
- Már az előkészítés során számítani lehetett a megvalósítás során várható további nehézségekre.
- Összefoglalva: minden sokkal tovább tart és sokkal többbe kerül, mint amire számítani lehetett.

7. Javaslatok az adminisztratív akadályok csökkentésére a lisszaboni stratégia szellemében

- Az eddigi tapasztalatok alapján a jövőben lényegesen le kellene egyszerűsíteni a projektek előkészítését.
- Az előkészítés költségeit radikálisan csökkenteni kell.
- Az indokolatlan párhuzamosságokat meg kell szüntetni.
- A felesleges szakértői szűrőket ki kell iktatni.
- Egyedi esetekben külső szakértőket csak kivételesen indokolt esetben célszerű bevonni.
- Alkalmazzunk hazai szakértőket.
- Világos hatásköri és felelősségi rendszert kell kidolgozni.
- Az adminisztratív jellegű garanciarendszert valós műszaki és pénzügyi tartalmú garanciákkal kell felváltani.
- Fontos, hogy kisebb, olcsóbb hazai cégek is pályázhassanak.

8. Összegzés

Az európai uniós csatlakozás komoly lehetőséget jelentett az új tagországok számára, különösen a környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztési projektek közösségi támogatása következtében. Ezek a támogatások viszonylag rövid idő alatt biztosíthatják a közép-kelet-európai országok számára a felzárkózást a világ fejlettebb országaival színvonalához. Világosan kell azonban látni, hogy a támogatási rendszerek bonyolultak és a megszabott feltételek rendkívül szigorúak. Egyrészt szükség van a hatékony nemzeti szintű szabályozás és bonyolítás rendszerének kialakítására, másrészt a kedvezményezettek jelenleginél lényegesen nagyobb szakmai felkészültségének biztosítására. Ezen körülmények alakulása döntő befolyást gyakorol majd az Európai Unióból Magyarországra irányuló források felhasználására. Másrészt, mint az unió teljes jogú tagjai javaslatokat dolgozhatunk ki az esetenként túladminisztrált, túlbonyolított eljárásrendek lényeges egyszerűsítésére, ami nagymértékben megkönnyíthetné a rendelkezésre álló források felhasználását a nemrég csatlakozott országok számára. Ezzel hazánk is jelentősen hozzájárulhat a lisszaboni folyamat felgyorsításához és a stratégia céljainak 2010-ig történő megvalósításához.

Felhasznált irodalom

EKB 2004a: *A lisszaboni célkitűzések megvalósítása, Reformok a kibővített Unió számára.* Bizottsági jelentés az Európai Tanács tavaszi ülészakára. Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel.

- EKB 2004b: *Szembenézni a kihívással. A lisszaboni növekedési és foglalkoztatási stratégia.* A Wim Kok vezetése alatt álló magas szintű munkabizottság jelentése. Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel.
- EKB 2006: *Ideje magasabb sebességre kapcsolni, Az új növekedési és foglalkoztatási partnerség.* A Bizottság közleménye az Európai Tanács tavaszi ülészakának. Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel.
- EC 2000: *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23 and 24 March.
- ISPA 2000a: *Szeged Regionális Hulladékgazdálkodási Programja.* ISPA Projekt Dokumentáció. CarlBro Consultant Ltd., Brüsszel.
- ISPA 2000b: *Szeged Regionális Hulladékgazdálkodási Programja.* ISPA projekt finanszírozási szerződése és támogatási szerződése. Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, Budapest.
- ISPA 2002-2006: *Szeged Regionális Hulladékgazdálkodási Programja.* ISPA projekt éves tender dokumentációk. OKEAN Kft. és Eurout Kft., Budapest.